

# Análise setorial

## O crescimento e a indústria no Brasil\*

Luiz Augusto Estrella Faria\*\*

Economista da FEE e Professor da UFRGS

### Resumo

*Segundo o argumento de Kaldor (1977), a aceleração do desenvolvimento econômico e a elevação do bem-estar são um resultado do crescimento da indústria de transformação, tese de certa forma presente em Smith e mais ainda em Marx. Essa ideia passou a ser considerada superada pela nova fase do capitalismo vigente desde os anos 80. No entanto, neste começo de século XXI, os adeptos da tese de um desenvolvimento pós-industrial se veem face à realidade de que, onde há crescimento mais elevado, há uma combinação de expansão industrial e elevação das exportações, enquanto há desindustrialização e déficit comercial onde o crescimento é menor. Partindo dessa controvérsia, alguns indicadores de economia brasileira são analisados, para buscar identificar as fontes do crescimento recente, as razões da desaceleração ora em curso e o papel da indústria nesse processo, para, inclusive, saber que posição o Brasil pode almejar nessa reconfiguração da economia mundial.*

**Palavras-chave:** economia brasileira; indústria; crescimento.

### Abstract

*As Kaldor (1977) established, fast economic growth and rise of welfare are a result of manufacturing industry development. This point of view was announced by Smith in his way and, more precisely, by Marx before. This conception has been viewed as not prevailing in the new stage of international capitalism. Nevertheless, in the beginning of the XXI century supporters of post-industrial development face the reality of, on the one side, fast growth linked to industrial activity and exports and, on the other side, low growth where there is de-industrialization and trade deficit. Starting from this contrast, some indicators of Brazilian economy will be analyzed as to verify the sources of recent growth and the role of manufacturing in it. And last, which place Brazil can expect in the present reconfiguration of the world economy.*

**Key words:** brazilian economy; economic growth; manufacturing.

\* Artigo recebido em out. 2012.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

\*\* E-mail: [faria@fee.tche.br](mailto:faria@fee.tche.br)

*"Fast economic growth was largely, if not exclusively, the result of the establishment of large-scale enterprises in manufacturing industry."*

**Nicholas Kaldor (1977)**

Nascido em Budapeste, no então Império Austro-Húngaro, Sir Nicholas Kaldor, que passou sua vida acadêmica na Universidade de Cambridge, foi um dos mais importantes teóricos do desenvolvimento econômico na segunda metade do século XX. Suas ideias foram popularizadas, de forma mais ou menos estilizada, em um conjunto de proposições que se tornou conhecido sob o apelido de "Leis de Kaldor". Suas cogitações sobre as causas do baixo crescimento econômico do Reino Unido levaram-no a propor a existência de uma relação de causalidade entre desenvolvimento da indústria de transformação, elevação da produtividade e crescimento acelerado.

As ideias de Kaldor não são de todo uma novidade no pensamento econômico, na medida em que ecoam reflexões que se encontravam na obra de Adam Smith, quando versou sobre a "divisão do trabalho", e, mais ainda, vão ao encontro dos estudos de Karl Marx em **O Capital** sobre a grande indústria e o papel da maquinofatura. A teoria que vê a aceleração do desenvolvimento econômico e a elevação do bem-estar como resultado do crescimento da indústria de transformação inspirou, pelo menos, duas gerações de economistas e dirigentes políticos de todo o mundo durante a enorme expansão do capitalismo e seu rival, o socialismo real, nas três décadas que se seguiram ao final da II Guerra Mundial. O esgotamento desse ciclo de crescimento e, na sequência, o processo de globalização, o advento das tecnologias de informação e comunicação e a chamada terceirização, que transferiu para fora das empresas industriais uma parte de suas atividades, com consequente crescimento dos serviços, levaram muitos membros da comunidade dos cientistas a questionarem o papel central da indústria no desenvolvimento.

No entanto, neste começo de século XXI, os adeptos da tese de um desenvolvimento pós-industrial se veem face à realidade de que, onde há crescimento mais elevado — e essa proposição é válida não apenas para o Leste Asiático, mas para Alemanha e América Latina também —, há uma combinação de expansão industrial e elevação das exportações, que faz contraponto à desindustrialização e ao déficit comercial do polo de menor crescimento (periferia da Europa, EUA). Nestas breves notas, vamos analisar alguns

indicadores de economia brasileira, para buscar identificar as fontes do crescimento recente, as razões da desaceleração ora em curso e o papel da indústria nesse processo, para, inclusive, tentar saber que posição o Brasil pode almejar nessa reconfiguração da economia mundial.

## 1 O crescimento

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro vem experimentando um ciclo de crescimento desde 2004. Nesse período, a economia brasileira conheceu uma expansão às taxas mais elevadas dos últimos 30 anos. Em 2009, entretanto, o efeito combinado da crise financeira internacional e da rigidez monetarista que então dirigia a política do Banco Central, com sua obsessão em reduzir a inflação a qualquer preço, produziu uma interrupção dessa trajetória, seguida de uma nova expansão em 2010 e uma desaceleração desde então.

O Gráfico 1 mostra o PIB em sua taxa acumulada dos últimos quatro trimestres, uma média móvel anualizada a cada trimestre. Conforme se vê, as oscilações no crescimento do PIB estão correlacionadas a variações de amplitude maior, mas, sempre, no mesmo sentido do investimento (a formação bruta de capital fixo); o mesmo é verificado no que diz respeito ao produto da indústria de transformação, mas, nesse caso, sempre com uma intensidade menor. Apenas em relação à queda de 2009, o movimento da indústria foi de uma amplitude maior do que aquela do investimento. Outra coisa que se verifica no Gráfico 1 é que o movimento do investimento em geral antecede o do PIB como um todo, ao passo que o da indústria apresenta maior simultaneidade. Esse movimento estaria de acordo, não apenas com a proposição de Kaldor, mas também com uma lição de Michal Kalecki (1983) traduzida em sua conhecida afirmação de que, diferentemente dos trabalhadores que gastam o que ganham, os capitalistas ganham o que gastam, isto é, o motor do crescimento e, portanto, dos lucros por ele gerados, é o investimento.

Para buscar uma explicação para esses comportamentos da produção industrial e do investimento, precisamos lançar um olhar sobre o que nos mostra o Gráfico 2. Ali o PIB trimestral está sendo comparado com o consumo das famílias e com o fluxo do comércio exterior. São duas fontes de demanda que exercem efeito sobre a produção doméstica. De um lado, o consumo, incentivando a oferta de bens finais, e de outro, as exportações impulsionadas pela deman-

da do mundo sobre produtos brasileiros. Já as importações representam demanda doméstica sobre produção do exterior, sendo contabilizada com contribuição negativa para o PIB. O Gráfico 2 mostra como o consumo teve uma forte correlação com o crescimento da economia no período todo, tendo, inclusive, mantido taxas superiores em momentos de desaceleração, como em meados de 2006 e em 2009. No que diz respeito às exportações, a relação é inversa. Tanto no período de queda do crescimento, entre 1996 e 2003, quando sua tendência foi de elevação, quanto no período de aceleração do crescimento, desde 2004, onde as vendas para o exterior sofreram uma forte redução, o comportamento foi em direção oposta ao do PIB. Esse comportamento confirma a hipótese de que, se a demanda externa teve um papel no crescimento recente, sua contribuição foi anterior a 2005, pois, a partir desse ano, o comportamento das vendas ao exterior foi declinante. Já as importações tiveram comportamento contrário, desaceleraram no primeiro período e cresceram fortemente depois de 2004, ratificando uma característica histórica da economia brasileira, uma elasticidade-renda das importações muito alta.

Como sempre acontece em economia, os fatores determinantes desses movimentos são múltiplos, afinal, o sistema econômico é uma totalidade complexa. São milhões de decisões tomadas independentemente umas das outras, embasadas em diferentes leituras da realidade e expectativas sobre o futuro, por cada um de seus agentes autônomos, dentre os quais os dirigentes empresariais são os mais importantes. Sabemos que as iniciativas das autoridades governamentais, o comportamento de alguns indicadores-chave, como juros e câmbio, os acontecimentos no resto do mundo, principalmente os da Eurolândia e dos EUA, mas também os dos grandes parceiros do Brasil, como nossos vizinhos da América do Sul ou a China, costumam ser interpretados pelos empresários de acordo com certos padrões, que são, em larga medida, ditados pelo discurso dos economistas, responsáveis por propor chaves para a leitura da realidade. Nesse sentido, a compreensão das causas dos fenômenos econômicos ilumina-se tanto de reflexões sobre o passado como de sensibilidade para apreender os movimentos do presente, à luz do que a produção científica nos ensina. Ainda mais, é preciso ter em conta que esses fenômenos afetam, de forma muito diferente, as classes sociais, no mais das vezes em direções opostas ou com efeitos contraditórios, o que sempre acaba carregando as interpretações e proposições de um aspecto valorativo.

Mesmo representando apenas 16,6% do PIB, conforme as Contas Nacionais do IBGE (IBGE, 2012), a indústria de transformação ocupa uma posição central na trajetória da economia, especialmente nos picos de 2005, 2008 e 2010 e nas quedas de 2006, 2009 e 2011. O setor industrial como um todo representa 26,8%. Já o investimento, com uma proporção de 17,9% do produto total, tem sua variação também fortemente correlacionada com a aceleração depois de 2003 e suas oscilações. Das informações no Gráfico 2, podemos inferir que, se a contribuição das exportações, 12,8% do PIB, tornou-se menos significativa na medida em que a aceleração persistia, enquanto o consumo, que atinge 61% do produto, manteve um papel vigoroso de sustentação da demanda efetiva até 2009 inclusive, evitando uma queda ainda maior naquele ano. Entretanto, aparentemente essa função está se esgotando desde o final de 2010. Por sua vez, as importações vêm sendo estimuladas pelo próprio crescimento, uma tendência estrutural como já visto, mas que é reforçada pela apreciação do câmbio, a qual compromete a competitividade dos produtos brasileiros. E, o que é pior, essa perda de competitividade e um relativo atraso tecnológico têm levado a que, em muitos ramos da produção, fornecedores brasileiros vêm sendo substituídos por concorrentes do exterior. Isso tem afetado, em muito, a indústria de insumos, componentes e bens de capital, desestruturando cadeias produtivas cuja formação custou décadas de esforço para a economia nacional.

Gráfico 1

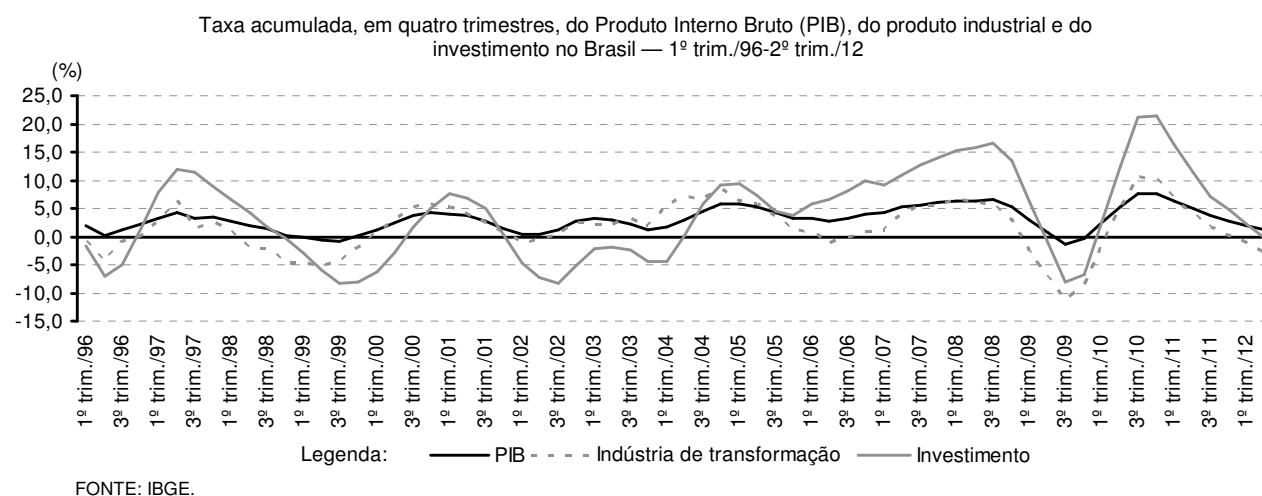
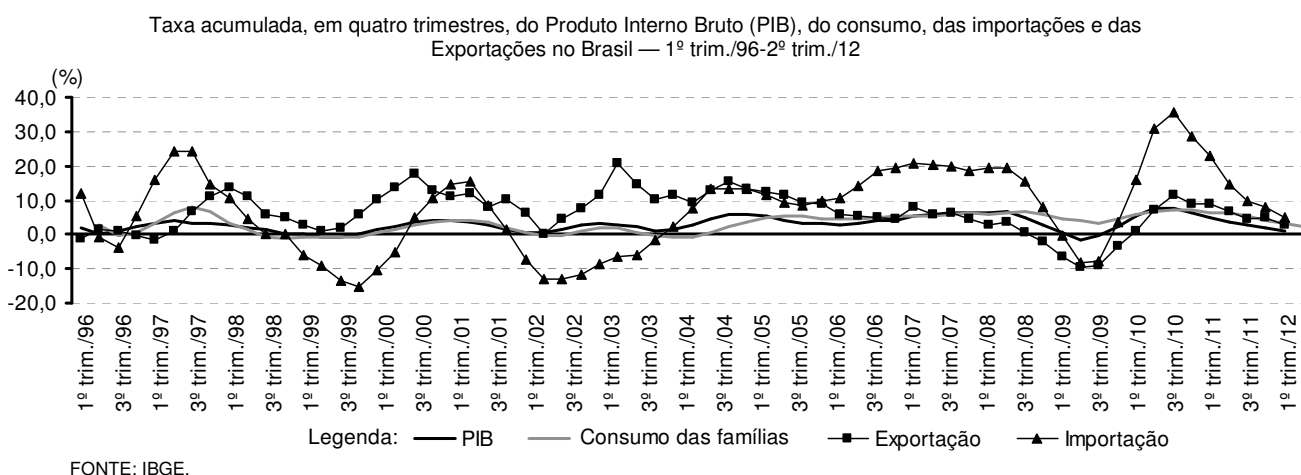


Gráfico 2



## 2 A desaceleração

O Gráfico 3 ajuda a compreender as razões da mudança de comportamento do produto e de seus mais importantes componentes. Ali vemos um crescimento continuado do rendimento médio das pessoas ocupadas, que, combinado com o também crescimento da taxa de ocupação<sup>1</sup>, sustentaram a expansão do consumo. Sabe-se também que o alargamento do crê-

dito às famílias e à produção teve um papel importante nessa trajetória positiva, pela facilitação do acesso em modalidades mais utilizadas pelas faixas de remuneração intermediária da classe trabalhadora, especialmente na figura do financiamento consignado. Essa tendência ajuda a compreender a trajetória continuada de expansão da produção industrial até o final de 2008. Após o mergulho de 2009, o índice de produção mensal da indústria só retomou o patamar anterior em fevereiro de 2011, mas, a partir de então, a tendência é de estabilidade e, depois, declínio. Mesmo com a continuidade da elevação dos salários, a indústria não se sustentou.

No Gráfico 3, é possível ainda perceber dois momentos em que a política monetária do Banco Central se mostrou equivocada: a elevação da Selic na metade

<sup>1</sup> A taxa de ocupação medida pela Pesquisa Mensal de Emprego da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE) partiu do patamar de 49,6% em janeiro de 2004 e passou a crescer com algumas oscilações, como a redução para 51,5% em abril de 2009, até atingir um novo patamar de até 54% em novembro de 2010, onde se mantém, também com algumas variações, até o presente.

de 2008, quando os sinais da crise financeira nos EUA já eram claros, e, outra vez, em meados de 2010, quando a produção industrial se acelerava. Nas duas oportunidades, a obsessão com a taxa de inflação fez o Comitê de Política Monetária agir em sentido contrário ao do Ministério da Fazenda, que tratava de reduzir o superávit primário e de lançar mão de desonerações fiscais para estimular a economia. Aliás, o próprio Banco Central vinha agindo de forma contraditória, pois, enquanto elevava a taxa básica de juros, mudava a regulação do crédito, no sentido de reduzir o custo de captação e ampliar seu volume.

No presente momento, há, aparentemente, uma maior sintonia entre os órgãos definidores da política econômica, de que é testemunha a inédita redução da taxa de juros real para cerca de 2%, que se combina com medidas fiscais de estímulo à produção industrial e de proteção comercial. Entretanto, é necessário mencionar que também os ministérios de Fazenda e Planejamento têm suas contradições, pois essas medidas de estímulo são acompanhadas de uma reafirmação de compromisso com metas de superávit fiscal.

Na expansão iniciada em 2004, há, sem dúvida, um efeito decisivo de iniciativas decorrentes de políticas de governo. Se o papel do mercado externo e a expansão mundial até 2008 não podem deixar de ser apontados como um dos elementos a propiciar essa expansão, uma série de ações que estimularam o consumo das famílias respondeu pelo principal impulso à atividade produtiva. Os programas sociais transferiram renda para dezenas de milhões de pessoas, a elevação do salário mínimo e o aquecimento do mercado de trabalho fizeram crescer a remuneração dos empregados, a expansão do crédito veio agregar uma maior capacidade de gasto aos consumidores, e, também a partir de 2009, a reação da política econômica via bancos públicos e redução do superávit primário contribuiu para minimizar os efeitos da crise e da queda das exportações.

O Governo vinha, ainda nesse período, buscando estimular o investimento e a produção industrial, através de algumas políticas setoriais, de iniciativas de proteção comercial tomadas em acordo com o Mercosul e do conjunto de projetos de infraestrutura do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas iniciativas, no entanto, foram contrabalançadas pela persistência da valorização do câmbio, que provocou crescimento das importações de produtos industrializados, não só reduzindo o mercado da indústria nacional de bens manufaturados como, também, de bens de capital, máquinas e equipamentos. Assim, em função

do real valorizado, uma parte dos estímulos acabou vazando para o exterior. Como se vê no Gráfico 2, as importações tiveram uma grande expansão em 2010 e, embora também tenham sofrido o efeito da desaceleração, ainda estavam crescendo a uma taxa quatro vezes maior do que a do PIB no segundo trimestre de 2012.

As políticas setoriais e as iniciativas protecionistas não têm sido suficientes para superar o obstáculo competitivo que representa uma taxa de câmbio apreciada. Embora haja algum grau de intervenção no mercado de divisas, seu efeito tem sido reduzido. Existe claramente uma dificuldade de se assumir uma política cambial mais agressiva, e tal dificuldade é reveladora de um problema político que foi criado no Governo Lula e deixado de herança para a Presidenta Dilma: a manutenção de algumas diretrizes para a política econômica de inspiração neoliberal. Em outra oportunidade, chamamos essa herança de tríade nefasta: a combinação de superávit fiscal, metas de inflação e câmbio valorizado (Faria, 2010). Esse continuísmo tem origem no acordo de governabilidade feito em 2002, quando da eleição de Lula, e no qual o PT se comprometeu a “respeitar os contratos”. Em outras palavras, preservar os interesses da grande finança internacionalizada e seu patrocinador mundial, o Governo dos EUA. Para tanto, a orientação neoliberal da política macroeconômica foi, em larga medida, preservada.

Uma segunda herança problemática é a mudança na regulamentação e organização da administração pública resultante das reformas dos anos 90. Buscando reduzir a presença do Estado na economia, as reformas geraram uma série de novas exigências e condicionalidades para projetos e licitações, que levam, frequentemente, à paralisação de obras, em razão de manobras recursais e fiscalizatórias. Ao mesmo tempo, privatizações, terceirização de atividades e até o mero desmonte de estruturas e serviços reduziram enormemente a capacidade de planejamento da administração pública, de elaboração e execução de projetos. Mesmo com uma grande capacidade financeira e, inclusive, um potencial de endividamento elevado, o Governo Federal executa hoje menos de 10% do que já fez no passado em projetos e obras. Além disso, apesar das melhores intenções, os gestores públicos não conseguem cumprir os cronogramas dos investimentos programados, já modestos em relação às necessidades do desenvolvimento, em razão das exigências regulatórias e da falta de pessoal treinado.

Em relação às iniciativas políticas que produziram efeito positivo de estímulo ao crescimento recente, as transferências de renda, os aumentos salariais e o en-

dividamento das famílias atingiram limites que reduzem seu papel na expansão da demanda efetiva. A possibilidade de o consumo continuar de forma isolada sustentando a expansão do produto se esgotou. Como mostra claramente o Gráfico 3, do final de 2008 até o presente, os rendimentos continuaram crescendo, enquanto a produção industrial não apenas desacelerou como está estagnada desde o começo de 2010. No que respeita aos investimentos do setor privado, o pessimismo criado pela brusca contração do crédito causada pela crise norte-americana, em 2009, veio se somar à continuidade da taxa de câmbio valorizada e às adversidades do setor manufatureiro, na busca de reduzir seu diferencial de custo e produtividade em relação aos concorrentes internacionais, gerando um ambiente de incerteza e expectativas negativas, grande responsável pelo mau desempenho do PIB, e que encontra dificuldades para ser superado. Essa circunstância vem produzindo uma piora dos resultados do Balanço de Pagamentos, conforme se vê no Gráfico 4. A redução do saldo comercial vem acontecendo junto

com um aumento dos pagamentos ao exterior de serviços e rendas. A compensação é feita principalmente pelos indesejáveis ingressos da conta financeira, que piora a cotação do câmbio, além do risco inerente de sua volatilidade.

A essa cena interna negativa, se soma a continuidade da crise internacional. Mesmo com alguns sinais de recuperação, especialmente nos EUA, a persistência do controle de Wall Street sobre as decisões políticas naquele país, aliada com a teimosia alemã em buscar uma alternativa não depressiva para o problema das dívidas dos países mais pobres da Europa, a expectativa mais realista é, ou de agravamento, ou, pelo menos, de continuidade da atual recessão mundial para os próximos anos. Uma mudança desse cenário requereria, além de transformações políticas nos EUA e na União Europeia, uma reforma financeira internacional no sentido de uma maior regulação, de retorno a um ambiente de repressão financeira e da deflação dos ativos inchados de valorização fictícia.

Gráfico 3

Produção Industrial, rendimentos e taxa de juros no Brasil — mar./02-jun./12

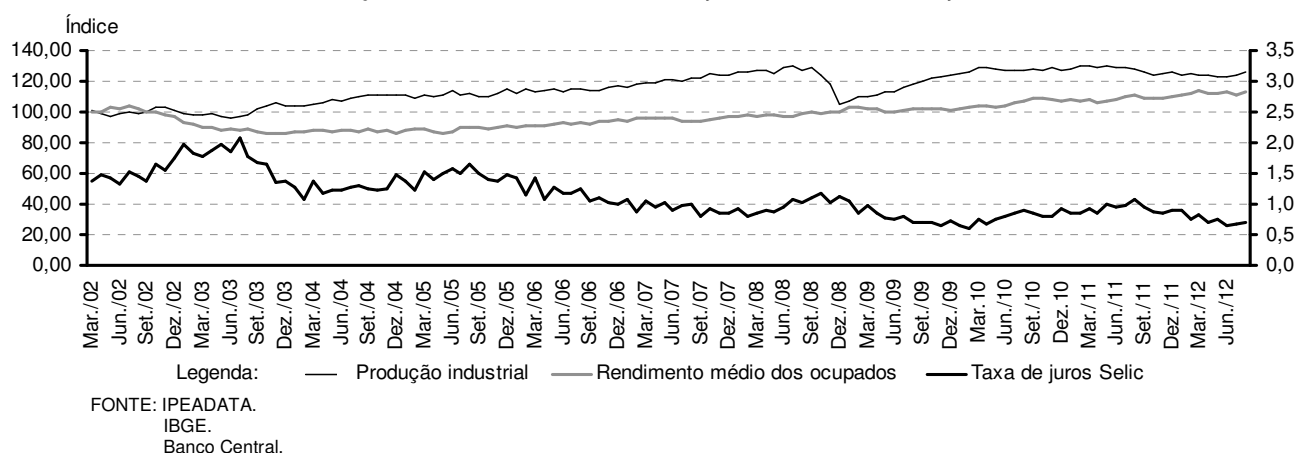
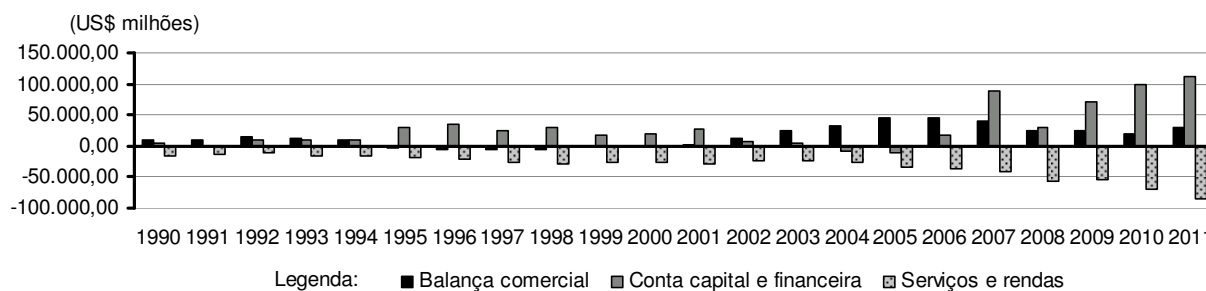


Gráfico 4

Saldo das contas externas do Brasil — 1990-2011



### 3 Perspectivas

Diante desse cenário, é necessário ter em mente que o retorno do crescimento precisa de uma mudança de agenda. O primeiro item dessa nova agenda é a necessidade de buscar internamente as alternativas para a sustentação do desenvolvimento nacional.<sup>2</sup> Esse, internamente, inclui o Mercosul e um pouco além, todo o espaço da integração latino-americana. Um segundo ponto dessa nova agenda é que uma retomada do desenvolvimento vai exigir ações mais eficazes do Estado no estímulo ao investimento e no fomento à indústria de transformação. Há uma pauta microeconômica que precisa ser vencida, e rapidamente. As adversidades do período 1981-99 reduziram investimentos e impediram o Brasil e a América Latina de acompanharem a revolução tecnológica de então. Nosso sistema produtivo não incorporou os novos ramos da microeletrônica, semicondutores e telecomunicações. Além disso, ficamos também com uma grande defasagem de infraestrutura.

Para voltar a crescer, a economia brasileira precisa dos ganhos de produtividade que são gerados no setor manufatureiro, especialmente na produção de máquinas e equipamentos de alta tecnologia. Isso só será possível de acontecer com uma grande sinergia entre as iniciativas do Estado, a pesquisa e a mobilização de recursos das empresas. O que está acontecendo na área da exploração de petróleo é um exemplo a ser replicado em outros setores, para o País conseguir uma retomada dos investimentos e da inovação, elevando a produtividade.

De certa forma, podemos fazer uma comparação e imaginar que a economia está sofrendo de um clima de pessimismo semelhante ao que acometeu os países industrializados durante a Grande Depressão dos anos 1870-90 e que foi descrito pelo grande historiador britânico Eric Hobsbawm como uma “sensação generalizada de mal-estar econômico, e, por conseguinte, social” (Hobsbawm, 1988). Naquela época, o nacionalismo econômico e a escalada da disputa imperialista entre as grandes potências superou a crise, mas acabou gerando a Primeira Guerra Mundial. Muitas das

reações protecionistas e chauvinistas de hoje lembram aquela época. O desafio do momento é conseguir que a cura dessa doença pessimista tenha um resultado diferente. De qualquer forma, devemos ter cautela e nos proteger, estreitando nossas alianças com nossos vizinhos.

### Referências

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. de; SOUZA, F. E. P.. Um caminho para dentro. **Valor Econômico**: Cultura & Estilo, São Paulo, 28 de set. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/2847590/um-caminho-para-dentro>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

FARIA, L. A.. Política econômica e crescimento no Brasil de Lula. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 163-188, 2010.

HOBSBAWM, E.. **A era dos impérios — 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais - Brasil 2005-2009**. 2012. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). **IPEADATA**: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

KALDOR, N.. Capitalism and industrial development: some lessons from Britain's experience. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 1, n. 2, p. 193-204, 1977.

KALECKI, M.. **Teoria da dinâmica econômica**: ensaio sobre as mudanças cíclicas e de longo prazo das economias capitalistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

<sup>2</sup> Nesse sentido, têm toda a razão Luciano Coutinho, João Carlos Ferraz e Francisco Eduardo Pires de Souza (2012), em seu artigo no **Valor Econômico** de 28 de setembro de 2012, em que defendem uma alternativa de crescimento “para dentro” como estratégia de enfrentamento da crise mundial. Os autores, acertadamente, consideram as expectativas de crescimento da demanda interna, a qual inclui um mercado sul-americano cada vez mais integrado, e compreende, também, um espaço para a substituição de importações, são maiores do que a média internacional.

